

## LA UNIÓN EUROPEA EN LA ERA DE LA INSEGURIDAD ECONÓMICA

**VÍCTOR BURGUETE**

Investigador sénior, CIDOB

La inseguridad económica puede definirse como la incertidumbre sobre la prevalencia de las condiciones materiales en el futuro. Históricamente, este concepto ha estado asociado a la dimensión humana individual y así se recoge en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas: «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado [...] y a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad». Sin embargo, este concepto de inseguridad económica ha mutado en la última década para abordarse desde una perspectiva empresarial y de seguridad nacional.

El punto de inflexión tuvo lugar en 2016, cuando la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos y el Brexit en el Reino Unido provocaron una ruptura del marco internacional en el que se establecen las relaciones económicas. La crisis financiera había agravado el escepticismo sobre los beneficios de la globalización, lo que unido al auge de China incrementó la sensación de inseguridad económica, especialmente en los países con un Estado del bienestar de corte liberal, como Estados Unidos y Reino Unido, donde la prestación de servicios es reducida y las transferencias son limitadas. La respuesta de los populismos en estos países fue cuestionar el orden liberal multilateral y rechazar la globalización. Eso sí, sin cuestionar las deficiencias internas de sus propios modelos socioeconómicos.

La potencia hegemónica pasó de proporcionar estabilidad a ser el origen de buena parte de las turbulencias económicas y

geopolíticas. Estados Unidos incorporó por primera vez el término «competencia estratégica» a su Estrategia de Seguridad Nacional en diciembre de 2017 y dos meses después inició la guerra comercial y tecnológica con China. Esta priorización de los intereses nacionales sobre los bienes y reglas comunes tuvo como primeras víctimas el clima, con la retirada estadounidense del Acuerdo de París de 2015, y el comercio, con el bloqueo estadounidense de la renovación del órgano de apelación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El retorno del nacionalismo económico anglosajón provocó el aumento de la incertidumbre en materia de política económica a nivel global y el inicio de una espiral proteccionista que dura hasta el día de hoy. Lejos de mitigarse, estas políticas se reforzaron aún más durante la Administración Biden, con la adopción de medidas como endurecer los controles de exportación e imponer restricciones a la inversión estadounidense en el exterior para limitar el progreso económico de China.

En Europa, el concepto de autonomía estratégica abierta vinculado a aspectos económicos surgió en plenas negociaciones del Brexit y mientras se afrontaban los aranceles de la Administración Trump. Si bien en términos comerciales la Unión Europea (UE) se consideraba estratégicamente autónoma, en términos de financiación e inversión presentaba notables carencias, como demostró la incapacidad de la UE de realizar una política exterior propia frente a Cuba o Irán ante el endurecimiento del embargo estadounidense sobre la isla y de las sanciones secundarias de Estados Unidos al país persa.

En este período, la estrategia de la UE respecto a China cambió significativamente. Si en 2016 la estrategia europea hacía énfasis en los beneficios mutuos de la cooperación económica y la posible firma de un Acuerdo Integral sobre Inversiones, en 2019 la UE designó a China «socio de cooperación, competidor económico y rival sistémico». Entre los factores que propiciaron el cambio se encontraban la presión estadounidense para restringir el despliegue de la tecnología china en el 5G, la adquisición de varias empresas estratégicas europeas por parte de China y el deseo francoalemán de impulsar una estrategia industrial europea. A todo ello se sumó el acercamiento de China a Italia, que se convirtió en el primer y único país del G7 en participar en la Iniciativa del Cinturón y la Ruta, decisión que revertiría en 2023.

Poco después, la pandemia de la COVID-19 y los subsecuentes problemas en las cadenas de suministro evidenciaron la grave dependencia exterior de la UE respecto a algunos productos estratégicos. En consecuencia, se inició un proceso de identificación de los sectores, productos y tecnologías para mejorar su resiliencia económica. La sensación de inseguridad económica se vio luego agravada por la invasión rusa de Ucrania y la subsecuente crisis energética.

La respuesta inicial europea consistió en un plan de choque contra la pandemia, el plan de estímulo industrial NextGeneration EU (NGEU), centrado en la inversión verde y digital, cuyos fondos fueron en parte redirigidos a abordar la crisis energética mediante el Plan REPowerEU. Paralelamente, la UE impulsó medidas como la ley Europea de Chips para aumentar la producción de semiconductores o la Ley de Materias Primas Fundamentales, así como la iniciativa Global Gateway para asegurar el suministro de materias primas

y no depender tanto de países como China o Rusia. El objetivo era y es reducir el riesgo (*derisking*) en lugar de desacoplar las economías (*decoupling*), aunque en la práctica es difícil distinguir las diferencias entre estos dos conceptos.

Más allá de estas medidas para promover la reindustrialización de la UE y reducir las dependencias estratégicas, en junio de 2023 la Comisión Europea propuso lanzar una Estrategia Europea de Seguridad Económica en la que se incluyera cómo hacer frente a la militarización de las dependencias y la coerción económica. Algunas de las medidas propuestas, como la supervisión de la inversión saliente y el control de las exportaciones, son similares a las adoptadas en Estados Unidos en el marco de la competición estratégica y están más encaminadas a contener el crecimiento de China que a proteger a la UE.

Europa tiene miedo. Los grandes planes industriales de Estados Unidos y China amenazan su base industrial y su modelo económico basado en exportaciones. La sobrecapacidad de producción china en algunos sectores y la pérdida de competitividad europea por los mayores costes energéticos, en parte causados por la decisión de dejar de importar gas natural ruso, han ahondado su sensación de vulnerabilidad. La brecha económica con Estados Unidos se ha agrandado y el déficit comercial con China ha aumentado, especialmente la importación de vehículos eléctricos. El nerviosismo ha aumentado por la amenaza de Trump de imponer aranceles del 10% sobre todos los bienes importados, la falta de capacidades y de empresas europeas punteras en Inteligencia Artificial y otras tecnologías críticas, así como por la dependencia industrial de Estados Unidos en el ámbito militar. En definitiva, un entorno geopolítico

**Estamos ante un entorno geopolítico asertivo muy diferente al modelo globalista multilateral en el que la UE fue diseñada**

asertivo muy diferente al modelo globalista multilateral en el que la UE fue diseñada.

La UE se encuentra en desventaja a la hora de participar en la carrera global de subsidios a la industria, porque para evitar fragmentar el mercado único la política europea de la competencia limita el despliegue de ayudas estatales. La solución está en invertir a nivel paneuropeo, pero hay poco apetito en las capitales excepto para impulsar la industria militar. Según las conclusiones de los informes encargados por la Comisión Europea (CE) a dos reputados economistas, Enrico Letta y Mario Draghi, la única manera de poder competir estratégicamente es mediante una mayor integración europea. Hace falta eliminar las numerosas barreras internas que aún existen y aumentar drásticamente la inversión, más que poner aranceles. Para ello sería necesario crear un verdadero mercado de capital único en Europa que permita a las empresas financiarse, crecer y competir mejor. Asimismo, sería necesario armonizar las regulaciones nacionales especialmente en los ámbitos de las telecomunicaciones, la energía, las finanzas, la defensa o el sector farmacéutico.

Hablar de mercado único no es atractivo, pero es geopolítica. Existen fuertísimos intereses nacionales dentro de la UE para explicar por qué no se han avanzado en estos dossiers en las últimas décadas, entre los que se encuentran los beneficios fiscales de países relativamente pequeños o el temor de que si

se suaviza la política de la competencia los campeones europeos acaben siendo exclusivamente franceses y alemanes. Son estos intereses los que limitan la capacidad de la EU para competir con Estados Unidos y China.

Quizás por ello, de momento, en este año electoral, la CE ha optado por centrarse en abrir investigaciones sobre los subsidios chinos a la exportación de vehículos eléctricos, energía eólica, solar y la fabricación de trenes. Significativamente, la posición de la CE no cuenta con el respaldo de todos los estados miembros. Alemania teme la respuesta china a los posibles aranceles que puedan derivarse de la investigación de la UE, y su industria mira con atención la estrategia de compañías como la estadounidense Tesla, que han decidido reforzar su alianza estratégica con empresas chinas.

La principal consecuencia de este nuevo entorno es la fragmentación económica, que conlleva una mayor inflación y un menor crecimiento, especialmente para economías pequeñas, las exportadoras como la europea y la china, y los países menos desarrollados. Sin embargo, no se está produciendo una reducción real de las dependencias estratégicas porque un conjunto de países «conectores» no alineados están sirviendo de puente entre bloques. Es probable que la aparición de conectores haya aportado resiliencia al comercio y la actividad mundiales, pero no necesariamente aumenta la diversificación; tampoco fortalece las cadenas de suministro ni reduce la dependencia estratégica. Tampoco hay evidencias de que medidas como los controles a la exportación estén sirviendo para impulsar la reindustrialización ni evitar la llegada de tecnología incluso a países bajo el régimen de sanciones. Las medidas de seguridad y confrontación económica han convertido el comercio internacional en el juego del triletero, donde todos hacen trampa, al principio parece que ganas y al final te das cuenta de que estás peor que al principio.

